



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei Complementar N.º 22/2024 que “Altera e acrescenta dispositivos à Legislação Previdenciária do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”.

Autor: Lideranças Partidárias

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 02, de autoria de Lideranças Partidárias

Relator (a): Deputado (a)

Júlio Lampas

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 12/06/2024 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 12/06/2024 ao dia 07/08/2024 (fl. 09v).

O projeto de lei complementar em referência “Altera e acrescenta dispositivos à Legislação Previdenciária do Estado de Mato Grosso e dá outras providências”.

A propositura apresenta a Justificativa do seu intento conforme abaixo:

A presente Lei Complementar visa regulamentar o disposto na Emenda Constitucional nº 114, DE 2023 - DO 01.11.2023 e DOEAL/MT 01.11.2023.

Tal medida insurge da necessidade da segurança jurídica e da confiança plena da presunção de legitimidade dos atos administrativo deve-se haver uma regulamentação da previsão expressa na ADCT da Constituição do Estado de Mato Grosso, ainda mais quando se trata de interesses possivelmente conflituosos entre diferentes entes federados.

Tal ausência de normatização no âmbito do Estado de Mato Grosso gerou não só prejuízos aos servidores e empregados públicos, mas sobretudo, ao cofre público, já que conforme apontado pelo Ministério Público de Contas - MPC o INSS indevidamente exigiu do Estado de Mato Grosso por meio de notificações da Receita Federal a quantia de R\$ 6.654.973.871,86 em atuações

Em breve histórico foi aprovada pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso a possibilidade daqueles servidores, a exceção dos comissionados, não efetivos de terem a aposentadoria pelo RPPS, conforme a redação do artigo 140-G, o vejamos: “Art. 140-G Por motivo de segurança jurídica e de excepcional interesse financeiro



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



e social, os servidores públicos da administração direta, ligados ao Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, e indireta, autárquica ou das fundações públicas, do Estado de Mato Grosso, salvo os exclusivamente comissionados, em exercício na data da promulgação desta Emenda à Constituição há pelo menos vinte anos continuados, que recolheram contribuição previdenciária durante este período para o regime próprio de previdência social e que tenham sido admitidos sem concurso público de provas e títulos, bem como os que nas mesmas condições estiverem aposentados ou terem preenchidos os requisitos para obtenção da aposentadoria terão direito de se aposentar ou de se manter aposentados no regime próprio de previdência social estadual, mantidos os respectivos deveres de contribuição.”

Em razão de tal Emenda Constitucional foi impetrada a AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n.º 1015626-30.2021.8.11.0000, que culminou em acordo, conforme o seguinte trecho da referida decisão, vejamos:

Tem-se que a decisão menciona especificadamente de que: I) é garantida a vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso dos servidores que ainda não vinculados, ao tempo do trânsito em julgado desta Ação Direta de Inconstitucionalidade preenchem todos os requisitos para a aposentadoria; II) mesmo que determinada a extinção do vínculo funcional naqueles processos decorrente de vício ou ilegalidade no ato de estabilização, caso os servidores já estejam vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, ou preencham os requisitos de aposentação, serão mantidos seus benefícios de proventos.

Nota-se que os trechos supram evidenciados dão conta de que mesmo que o Servidor não esteja vinculado ou até mesmo se tenha processo em relação a nulidade do ato de estabilização é garantido a aposentadoria pelo RPPS.

Neste mesmo sentido, Ocorre que a adaptação à exigência do art. 39 da Constituição Federal, em sua redação original, não prescinde da observância às demais normas constitucionais, em especial o art. 37, II, CF e o art. 19 do ADCT.

O STF entende que a transposição para o regime estatutário deve ser restrita aos servidores celetistas admitidos por concurso público ou estabilizados por força do art. 19 do ADCT.

O relator do caso no STF, ministro Luís Roberto Barroso, destacou que a transposição para o regime estatutário deve ser restrita aos servidores celetistas admitidos por concurso público ou com estabilidade excepcional devido ao exercício da função há pelo menos cinco anos antes da Constituição.

Direito à aposentadoria preservado

Essa decisão do STF significa que apenas os servidores públicos civis com cargo efetivo aprovados em concurso público podem se enquadrar no RPPS. Para os servidores públicos sem concurso e sem estabilidade excepcional, seus contratos celetistas continuam em vigor, e eles não terão direito à aposentadoria pelo RPPS.

No entanto, a decisão não afetará aqueles que já se aposentaram ou aqueles que cumpriram os requisitos para a aposentadoria antes da publicação da decisão do STF.

Vejamos uma parte do julgado que assegura o direito aos funcionários públicos celetistas (ADPF 573.):

Ementa: Direito constitucional e administrativo. ADPF. Lei estadual. Transposição de regime celetista para estatutário. Inclusão de servidores públicos não concursados e detentores de estabilidade excepcional no regime próprio de previdência social. I. Objeto 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra os arts. 8º e 9º da Lei nº 4.546/1992, do Estado do Piauí, que



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



incluiram no regime próprio de previdência social daquele ente federativo servidores públicos não admitidos por concurso público e aqueles detentores da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. II. Preliminares 2. A ADPF é o instrumento processual adequado para impugnar dispositivos que antecedem a norma constitucional invocada como paradigma (art. 40, CF, na redação dada pela EC nº 20/1998), sendo possível que o parâmetro de inconstitucionalidade reúna normas constitucionais anteriores e posteriores ao ato questionado. 3. A Lei Complementar estadual nº 13/1994, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Piauí, não explicitou quais categoriais de servidores seriam abrangidas pelo regime estatutário nem criou qualquer regime de transição para os servidores admitidos no serviço público antes da Constituição de 1988 e da EC nº 20/1998. Não houve, portanto, revogação tácita da Lei Estadual nº 4.546/1992. 4. É possível afastar o óbice de ausência de impugnação do complexo normativo quando (i) houver relação de interdependência entre as normas; e (ii) os dispositivos possuírem teor análogo e a causa de pedir for a mesma. Precedentes. III. Mérito 5. Consoante já decidido por esta Corte, admite-se a transposição do regime celetista para o estatutário apenas para os servidores admitidos por concurso público e para aqueles que se enquadrem na estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. A criação do regime jurídico único previsto na redação original do art. 39 da CF não prescinde da observância à regra do concurso público. 6. A jurisprudência do STF é no sentido de que os beneficiados pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não são detentores das vantagens privativas dos servidores ocupantes de cargo efetivo, o que afasta a possibilidade de participação no regime próprio de previdência social. A partir da EC nº 20/1998, o regime próprio é exclusivo para os detentores de cargo efetivo, os quais foram aprovados em concurso público. Precedentes. IV. Conclusão 7. Interpretação conforme a Constituição do art. 9º da Lei Estadual nº 4.546/1992, de modo a excluir do regime próprio de previdência social todos os servidores públicos não detentores de cargo efetivo, ou seja, aqueles servidores públicos admitidos sem concurso público, inclusive aqueles abrangidos pelo art. 19 do ADCT. Inconstitucionalidade, por arrastamento, do art. 5º, IV, da Lei Estadual nº 4.546/1992. 8. Modulação de efeitos da decisão para ressaltar os aposentados e aqueles que tenham implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento, mantidos estes no regime próprio dos servidores daquele estado. 9. Pedido julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “1. É incompatível com a regra do concurso público (art. 37, II, CF) a transformação de servidores celetistas não concursados em estatutários, com exceção daqueles detentores da estabilidade excepcional (art. 19 do ADCT); 2. São admitidos no regime próprio de previdência social exclusivamente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC nº 20/98), o que exclui os estáveis na forma do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso público”.

(STF - ADPF: 573 PI, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 06/03/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 08-03-2023 PUBLIC 09-03-2023)

28. No presente caso, os dispositivos impugnados da lei estadual em exame vigoraram por mais de 30 (trinta) anos com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, a plena atribuição de efeitos retroativos promoveria ônus excessivo e indesejável aos aposentados e àqueles que, ao tempo do julgamento de mérito, já tenham implementado os requisitos para aposentação.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Aqui, há um conjunto de indivíduos abrigados pela noção de funcionário público de fato: servidores cuja situação detém aparência de legalidade, embora seu ingresso tenha se dado de maneira irregular, e que, de boa-fé, prestaram um serviço público como se efetivos fossem.

29. Nesse contexto, especificamente em relação aos indivíduos que ocuparam por décadas os respectivos cargos e vieram a se aposentar regularmente, ou estarão aptos a se aposentar ao tempo do julgamento de mérito, entendo ser necessário privilegiar a segurança jurídica. Nessa situação excepcional, não é razoável penalizar tais indivíduos de boa-fé com categóricas modificações de regime previdenciário.

O texto demonstra ser claro, e, preciso, propiciar equilíbrio entre a forma e o conteúdo, assegurar, por meio de criteriosa escolha de termos, a correta expressão das ideias, conceitos, caracterizações e inter-relações, expressa o sentido com que os termos são empregados, diferenciando a significação pretendida das outras de domínio comum, quando não for possível o uso de termos de sentido inequívoco, evita ambiguidades, caracterizações recorrentes e prolixidade, abrange apenas os termos e conceitos que possuam efetiva relevância para a correta compreensão da lei, evita, tanto quanto possível, o conflito com definições legais contidas em outras leis, respeita a hierarquia das normas jurídicas.

Na convicção de que nossa iniciativa se constitui em oportuno e conveniente aperfeiçoamento da sistematicidade jurídica em vigor, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa.

Encerrado o período de 1ª pauta, as Lideranças Partidárias apresentaram o Substitutivo Integral N.º 01 (fls. 10/10v).

Em seguida, os autos foram encaminhados à Comissão de Trabalho e Administração Pública, a qual exarou parecer de mérito favorável, nos termos do seu Substitutivo Integral N.º 01, conforme as fls. 11/15. O referido parecer foi aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 11/09/2024 (fl. 15v).

Esgotado o prazo regimental de 08 (oito) dias para o cumprimento da segunda pauta (art. 307 do RIALMT), não foram apresentadas outras(os) emendas e/ou substitutivos, nem mesmo ocorreu apensamento de proposições similares.

Desse modo, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR em 24/09/2024, estando a proposição em questão apta para análise e emissão de parecer quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental.

Consigne-se, todavia, que em 08/10/2024 (data em que ocorreria a análise do parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição nos termos do Substitutivo Integral N.º 01), as Lideranças Partidárias apresentaram o Substitutivo Integral N.º 02.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Os autos retornaram à Comissão de Mérito então, que emitiu novo parecer, desta feita favorável nos termos do Substitutivo Integral N.º 02.

Em seguida, os autos foram reenviados à esta CCJR, que emitiu parecer favorável à propositura nos termos do referido Substitutivo Integral N.º 02.

As Lideranças Partidárias apresentaram, então, o Substitutivo Integral N.º 03 antes do parecer anterior ser levado ao Plenário desta Casa de Leis, razão pela qual os autos retornaram à Comissão de Mérito, que emitiu parecer contrário ao Substitutivo Integral N.º 03, ratificando o parecer favorável à aprovação da propositura nos termos do Substitutivo Integral N.º 02

Assim, este parecer é emitido, a fim de ratificar o PLC nos termos do Substitutivo Integral N.º 02, analisando-o nos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade.

É o relatório.

II – Análise

II. I. – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, exceto considerar prejudicados o original do PLC, o seu Substitutivo Integral N.º 01 e o seu Substitutivo Integral N.º 03, visto que a Comissão de Mérito os rejeitou ao acatar o teor do PLC nos termos do seu Substitutivo Integral N.º 02, ratificando o seu anterior parecer de mérito de rejeição do Substitutivo Integral N.º 01 e, agora, do Substitutivo Integral N.º 03.

Assim, diante da prejudicialidade do Substitutivo Integral N.º 01 e N.º 03 diante de fato de terem sido rejeitados, passa-se à análise da proposição nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 quanto à constitucionalidade, à legalidade, à juridicidade e à regimentalidade, sendo que, desde já, informa-se que este parecer apenas reitera o emitido anteriormente por esta CCJR, favorável ao citado Substitutivo Integral N.º 02.

II.II - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CE), e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Interno desta Casa de Leis – RIALMT, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal (CF) e pela Constituição Estadual (CE), de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do RIALMT.

Para melhor entendimento da matéria, apresenta-se abaixo o corpo normativo do PLC **nos termos do Substitutivo Integral N.º 02:**

Art. 1º O Estado de Mato Grosso deverá repatriar do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso - RPPS, os empregados públicos celetistas, com vínculos jurídicos não temporários, que se filiaram ao RPPS com data anterior a promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 20/98, de 15 de dezembro de 1998 e que tinham contribuído para o RPPS por prazo igual ou superior a 05 (cinco) anos até a data da promulgação desta lei.

Art. 2º Os empregados públicos celetistas, com vínculo jurídico não temporários, que se filiaram ao RPPS, com data anterior a promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 20/98 de 15 de dezembro de 1998, deverão ter reconhecidas as contribuições realizadas ao RGPS como tempo de vínculo legal com o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso.

PARÁGRAFO ÚNICO: Para fazer jus a migração para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, o empregado público deverá comprovar que o vínculo com o Estado de Mato Grosso não foi interrompido desde a sua posse, ressalvados os casos que a interrupção se deu por motivos de ordem pessoal diversos à aplicação do disposto na emenda constitucional nº 20/98.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 3º Fica assegurado o direito à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, resguardadas as situações funcionais e previdenciárias consolidadas na data da publicação desta Lei, inclusive a filiação ao RPPS, exclusivamente, para fins previdenciários, sem gerar qualquer outro benefício financeiro futuro.

§ 1º O disposto no caput deste artigo, se estende aos beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor que se enquadraria, se vivo fosse, nos critérios acima estabelecidos.

§ 2º Os empregados públicos celetistas que já estejam aposentados pelo Regime Geral De Previdência Social – RGPS possuem seu direito assegurado, podendo requerer sua aposentadoria com as condições previstas no caput deste artigo.

Art. 4º Aplicam-se os requisitos atuais exigidos pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso aos filiados que optarem pela migração.

§ 1º o filiado poderá requer a migração para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso até o dia 31 de dezembro de 2026, mediante simples requerimento, em que o empregado deve optar pela adesão a PREVCOM MT para complementação da aposentadoria ou pensão, ou a devolução dos valores pelo Estado de Mato Grosso.

§ 2º a complementação descrita no § 1º deste artigo terá seu cálculo com base nos valores corrigidos recolhidos acima do teto antes de 1998, e o repasse do valor será mediante regulamentação entre Estado de Mato Grosso e PREVCOM MT.

§ 3º ao filiado que fizer a opção pela migração para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, porém, optar pela devolução das contribuições, receberá o valor corrigido em no máximo 12 vezes.

Art. 5º O repasse das contribuições realizadas pelos empregados públicos e Estado de Mato Grosso ao RGPS, dos filiados que optarem pela migração ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, serão objeto de regulamentação entre a União e o Estado de Mato Grosso, sem que seja um óbice para implantar o direito ao filiado.

Art. 6º Fica estabelecido, o parâmetro temporal adotado pelo STF na ADPF 573, para ressalvar dos efeitos da decisão os aposentados e aqueles que tenham implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento (25/04/2023), mantidos estes no regime próprio dos servidores do referido Estado.”

Art. 7º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

A inovação do Substitutivo Integral N.º 02, em relação a proposta original e o Substitutivo Integral N.º 01 e 03, consiste em prever a adesão a PREVCOM MT para complementação da aposentadoria ou pensão, bem como a devolução dos valores pelo Estado de Mato Grosso e o marco temporal para o filiado requerer a migração para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso qual seja, o dia 31 de dezembro de 2026.

Nestes termos, cabe, então, a esta Comissão verificar se a redação da propositura nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 é consentânea com a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II.IV - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

Segundo o Professor Gilmar Mendes, a Carta Magna efetua a repartição de competências em seis planos: 1) Competência Geral da União; 2) Competência da legislação privativa da União; 3) Competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) Competência comum material da União, Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios (competências concorrentes administrativas); 5) Competência legislativa concorrente; 6) Competências dos municípios; e, no que diz respeito à (in)constitucionalidade formal, é importante deixar salientada a assertiva consignada pelo mestre citado; *in verbis*:

A competência **privativa** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. A par disso, como leciona Fernanda Menezes de Almeida, “numerosas disposições constitucionais carecem de leis integradoras de sua eficácia, sendo muitas de tais leis, pela natureza dos temas versados, indubitavelmente de competência da União”. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais – como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) – hão de ser editadas pelo Congresso Nacional. De igual sorte, serão federais as leis que organizam a seguridade social (art. 194, parágrafo único) e que viabilizam o desempenho da competência material privativa da União.

(...).

É copioso o acervo de precedentes do STF julgando inconstitucionais diplomas normativos de Estados-membros, por invadirem competência legislativa da União. O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legissem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

(...).

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto, na forma do parágrafo único do mesmo artigo.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933-934).

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se – às vezes – do significado de competência **exclusiva**. Parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la.



As matérias tratadas no art. 21 da CF comporiam rol de assuntos exclusivos da União; já as do art. 22, seriam de competência privativa.

Parte da doutrina, porém, entende que os termos possuem o mesmo sentido.

Assim, quanto à competência legislativa concorrente, pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que:

A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...).

(...). Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente.

(...)

Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprindo a inexistência do diploma federal. (...).

(...), pode-se dizer que o propósito de entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (...).

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937).

Indo além, é preciso consignar algo acerca do Controle de Constitucionalidade naquilo em que ele é classificado em inconstitucionalidade formal e material. Como neste tópico apreciar-se-á apenas o controle de constitucionalidade formal, apresenta-se a seguir o seu significado doutrinário, que é acolhido amplamente pela jurisprudência:

A efetivação do controle desenlaça-se na conclusão de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade do ato submetido à comparação (análise de compatibilidade) com o texto constitucional. Caso a percepção final seja pelo antagonismo e contrariedade do ato normativo inferior frente aos vetores constitucionais, estaremos diante da **inconstitucionalidade**, que poderá ser classificada segundo alguns critérios, quais sejam:

(A) **Quanto à norma constitucional violada**, a inconstitucionalidade pode ser:

(A.1) **formal**, ou (A.2) **material**;

(...).

(A.1) Tem-se **inconstitucionalidade formal**, também intitulada **nomodinâmica**, quando o vício que afeta o ato inconstitucional decorre da inobservância de algum rito do processo legislativo constitucional fixado ou da incompetência do órgão que o editou.

No primeiro caso, tem-se a **inconstitucionalidade formal propriamente dita**, na qual há um defeito na formação do ato, por desobediência às prescrições constitucionais referentes ao trâmite legislativo adequado para sua feitura. Ela pode



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ser **subjéitiva**, quando o defeito deriva de desobediência à iniciativa estipulada ou **objetiva**, nas hipóteses em que o vício está na desarmonia com regras atinentes aos outros atos do processo legislativo de gestação da norma.

Como exemplo de **inconstitucionalidade formal subjéitiva** temos o projeto de lei apresentado por Deputado Federal veiculando aumento da remuneração dos servidores públicos federais, em nítida violação à regra de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, “a”, CF/88, que determina pertencer ao Presidente da República, com exclusividade, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo na hipótese. (...). Para ilustrar a **inconstitucionalidade formal objetiva**, pode-se mencionar uma lei complementar aprovada em uma das Casas Legislativas por maioria simples (e não absoluta, como determina o art. 69, CF/88), ou mesmo a aprovação de uma proposta de emenda constitucional por uma maioria inferior aos 3/5 exigidos pelo art. 60, § 5º, CF/88.

Por outro lado, tem-se a **inconstitucionalidade formal orgânica** quando há desobediência a regra de competência para produção do ato, como, por exemplo, quando um Estado-membro edita norma exercendo competência que, pela previsão do art. 22, I, CF/88, está destinada a ser regulamentada pela União, de modo privativo.

(MASSON, Nathalia. Manual de direito constitucional, 6ª ed. rev. Ampl. e atual. – Salvador: Jus PODIVM, 2018, p. 1255/1256) – destaques da Autora.

De todo o exposto, a fim de caracterizar a (in)constitucionalidade de qualquer propositura, é preciso entender qual é a natureza do assunto que ela pretende tratar e se esse assunto é da competência legislativa do Estado de Mato Grosso ou de outro ente federativo.

Pois bem, tratando especificamente do PLC nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 (os Substitutivos Integrais N.º 01 e N.º 03 foram rejeitados pela Comissão de Mérito e, por isso, são considerados regimentalmente prejudicados), tem-se que a Constituição Federal, a respeito da previdência social, estabelece ser de competência legislativa concorrente da União, Estados e do Distrito Federal, competindo a União a competência para legislar sobre normas gerais, preservando a autonomia dos demais entes federados (art. 24, inciso XII e § 1º), vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...);

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...).

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Quanto à iniciativa da propositura nos termos do Substitutivo Integral N.º 02, percebe-se que a matéria é daquelas que o Parlamentar tem autorização constitucional para legislar



(art. 39, *caput*, da CE), pois a matéria não se insere dentre aquelas de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 39, parágrafo único, I a III, da Constituição Estadual).

É isso que orienta o STF em diversos julgados:

- ADI 3205, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19-10-2006, DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00188 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 89-98;
- RE 590697 ED, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23-08-2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169;
- ARE 743.480 RG, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013.

Consigne-se que a iniciativa legislativa só seria privativa do Chefe do Poder Executivo se dissesse respeito a previdência complementar (art. 40, § 14, da CF com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019), que não é o caso do Substitutivo Integral N.º 02.

De todo o exposto, a propositura nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 é formalmente constitucional.

II.V. - Da (In) Constitucionalidade Material

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.¹

¹ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, citando a obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

(...)inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).²

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.³

Especificamente no tocante ao PLC nos termos do seu Substitutivo Integral N.º 02 visa implicitamente regulamentar as disposições do art. 65 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso – ADCT/MT, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 114/2023, muito emboraque assim estabelece:

² MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92. Grifos nossos.

³ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 91-92



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 65 Os empregados com vínculos jurídicos não temporários que se filiaram ao RPPS durante mais de 5 (cinco) anos, cabe o direito à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. *(Acrescentado pela EC nº 114, D.O. 01/11/2023)*

Parágrafo único Deve ser reconhecido como tempo de vínculo legal com o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso o tempo de serviço não efetivo: *(Acrescentado pela EC nº 114, D.O. 01/11/2023)*

I - até a data da promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 20, de 15 de dezembro de 1998, com a respectiva emissão de Certidão de Tempo de Contribuição, independentemente de alegação genérica de eventual autuação ou notificação do Instituto Nacional de Seguridade Social com relação a esses naquele período; *(Acrescentado pela EC nº 114, D.O. 01/11/2023)*

II - mesmo após a data da promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 20, de 15 de dezembro de 1998, quando houver tido a respectiva contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, com a respectiva emissão de Certidão de Tempo de Contribuição, independentemente de alegação genérica de eventual autuação ou notificação do Instituto Nacional de Seguridade Social com relação a esses naquele período. *(Acrescentado pela EC nº 114, D.O. 01/11/2023)*

Importante frisar que a propositura é materialmente constitucional, porque atende o disposto no art. 150, II, da CF, cujo dispositivo veda a instituição de “tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

A proposta, portanto, atende ao Princípio Constitucional da Isonomia Tributária do art. 150, II, da CF por repatriar e equiparar todos os servidores que contribuíram para o Regime Próprio de Previdência Social anterior a promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/98 à Carta Estadual.

Logo, é imperioso reconhecer a proposição nos termos do seu Substitutivo Integral N.º 02 como **materialmente constitucional**.

II.VI. - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **legalidade**, tem-se que a propositura substitutiva N.º 02 atende as regras infraconstitucionais acerca do processo legislativo, especialmente a LCE 06/1990 e LCF 95/1998.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Quanto à **juridicidade**, registre-se que o PLC nos termos do seu Substitutivo Integral N.º 02 preenche os requisitos exigidos para que seja considerada uma lei formal e material devidamente estruturada e justificada, tendo observando o devido processo legislativo, cujo rito está regimentalmente previsto. O PLC também contém suficiente clareza e correção técnica, especialmente, porque traz em seu bojo as características da generalidade (a propositura atinge a todas as pessoas que se enquadram na disposição normativa, sem especificar o destinatário), da abstração (a propositura é aplicável à situações pretéritas, mas que não estavam devidamente regulamentadas, implicando em lacuna legislativa em prejuízo ao Princípio Constitucional da Legalidade relacionado com os inúmeros servidores estabilizados) e da coercibilidade (a propositura substitutiva impõe direitos e deveres aos interessados, em especial ao Poder Público Estadual e aos servidores em comento).

Quanto à **regimentalidade**, a proposição nos termos do SI N.º 02 está em pleno acordo com o disposto nos artigos 167 e 172 do RIALMT, conforme disposto abaixo (negrito nosso):

Art. 167 Lei Complementar é aquela cuja matéria está expressamente prevista no texto constitucional e para cuja elaboração há previsão de processo legislativo especial e qualificado, conforme previsão do art. 45, da Carta Estadual.

Art. 172 A iniciativa de projetos na Assembleia Legislativa será, nos termos da Constituição do Estado e deste Regimento:

(...)

III - de Deputado;

Em face de todo o exposto e diante da prejudicialidade do original do PLC e dos seus Substitutivos Integrais N.º 01 e N.º 03, não são vislumbradas questões constitucionais, legais, jurídicas e regimentais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente propositura nos termos do Substitutivo Integral N.º 02.

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 22/2024, nos termos do Substitutivo Integral N.º 02, de autoria de Lideranças Partidárias, e pela prejudicialidade do Substitutivo Integral N.º 01 e do N.º 02, também de autoria de Lideranças Partidárias.

Sala das Comissões, em 30 de 10 de 2024.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar N.º 22/2024 nos termos do Substitutivo Integral N.º 02
Reunião da Comissão em 30 / 10 / 2024
Presidente: Deputado (a) Júlio Lampos
Relator (a): Deputado (a) Júlio Lampos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 22/2024, nos termos do Substitutivo Integral N.º 02, de autoria de Lideranças Partidárias, e pela prejudicialidade do Substitutivo Integral N.º 01 e do N.º 02, também de autoria de Lideranças Partidárias.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	Júlio Lampos
Membros (a)	[Handwritten signatures]

Certifico que a aprovação do PRC 22/2024, deu-se nos seguintes termos: "Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 22/2024, nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 e pela prejudicialidade de lideranças partidárias." Cha. 30/10/2024